Lessons Learned-Background Report

Programs for Aboriginal Peoples

Lessons Learned on Employment, Labour Market, and Economic Development Policies, Programs and Services for Aboriginal Peoples

Evaluation and Data Development Strategic Policy

Human Resources Development Canada
Développement des ressources humaines Canada

Canada

SP-AH091E-03-99

105-01350/

Lessons Learned on Employment, Labour Market, and Economic Development Policies, Programs, and Services for Aboriginal Peoples

Lessons Learned

Background Report

Evaluation and Data Development,
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

March 1999

SP-AH091E-03-99
(aussi disponible en français)

Acknowledgements

This study summarizes lessons learned from the involvement that Canadian governments have had in the areas of Aboriginal economic, employment, and labour market development. It is based on a technical report produced by Prairie Research Associates (PRA) for, and under, the direction of the Evaluation and Data Development Branch of HRDC.

The study benefited from the contribution of numerous participants. In particular, the work of Rita Gunn, Greg Mason, and Anna Sicoli of Prairie Research Associates (PRA); the Aboriginal Relations Office (ARO) within Human Resources Development Canada, along with 8 other federal departments; numerous provincial organizations; and most importantly, the time and effort of the many Aboriginal organizations that made this project possible, including 6 National Organizations, along with numerous other regional organizations. Without their involvement and commitment to this project, it would never have been possible.

The technical paper produced for HRDC as part of this study is available upon request.

Series

Canadian governments are trying to achieve the most productive and cost-effective results from human resource programs and policies. Professionally-conducted evaluations can help them reach that goal. They document our experiences with policies and programs that have had similar goals. They add to the "corporate memory" that helps us make still better decisions in the future.

At Human Resources Development Canada (HRDC), we have a strong commitment to continuous learning and improvement. Over the past decade, we have invested time and money in evaluating many of our programs and policies covering a wide range of human resources development issues. These have been complemented by our reviews of evaluations conducted by other governments, in Canada and internationally, in the area of human resource initiatives.

HRDC developed the "Lessons Learned" series to make this wealth of information and insight available to more people more easily. The Lessons Learned studies are a series of documents and supporting videos that synthesize what evaluations in Canada and other countries have taught us about a range of high-profile human resource policy priorities. They summarize what we know about the effectiveness of policy initiatives, programs, services and funding mechanisms.

Lessons Learned are of interest to senior managers and policy analysts in Canada's governments. Program managers, public policy researchers and stakeholders such as Aboriginal authorities and organizations, can also benefit from understanding the lessons we have learned from past and present programs.

HRDC is pleased to present the latest study in this series, which is one of two companion documents related to Aboriginal social and economic development issues. This particular document focuses on the lessons learned from past experience with economic, employment, and labour market development programs that are applicable to Canada's Aboriginal population. This study was conducted in support of the Regional Bilateral Agreements (RBAs) which have devolved control and responsibility for the design and delivering of programs directly to local Aboriginal organizations. These same RBAs will end in March 1999, and will be replaced by new agreements signed under the new Aboriginal Human Resource Development Strategy. It is hoped that this study will contribute to the development of policies and programs that will be part of this new approach.

As a learning organization, HRDC will continue to experiment with new approaches and evaluate their effectiveness. HRDC recognizes the vital importance of the evaluation process and is committed to continuing its work in this area.

Preface

This report was commissioned by Human Resources Development Canada (HRDC) as part of its lessons learned series which examines past evaluations and updates them with insights from current literature and expert knowledge. This document presents a summary of the findings from the technical report *Lessons Learned on Employment, Labour Market, and Economic Development Policies, Programs, and Services for Aboriginal People*. The lessons learned study was prepared by Prairie Research Associates (PRA) Inc.

The lessons learned study process began by obtaining evaluation studies from HRDC and federal departments. The next step reviewed academic literature and studies from Canada, the United States, and Australia. This was followed by interviews with HRDC staff and representatives from Aboriginal organizations. We analysed the data gathered and prepared a summary of preliminary findings. HRDC invited participating federal departments, national Aboriginal organizations, and selected Aboriginal employment and training agencies to provide feedback on the preliminary findings. Upon obtaining their comments, we drafted a technical report and asked organizations that participated in the study to review it. In particular, we requested that Aboriginal organizations validate the findings and applicability to their organization or community. We incorporated their comments into the technical document where possible.

In all cases, federal departments and Aboriginal organizations agreed with the findings. Comments dealt with points of clarification and further research needed. Comments also touched on the current regional bilateral agreements in labour market development and employment and training. We provided these comments to HRDC separately, which is currently in the process (along with Aboriginal organizations) of evaluating these agreements.

Throughout this document, the report refers to "*Aboriginal*" people. This term is broadly meant to refer to all indigenous people, including: First Nation communities, the Metis, the Inuit, and Status and non-Status Indians. In some cases we do refer to a specific ethnic group. The broad terminology encompasses the diversity that exists among Canada's native population.

Finally, we would like to thank the many Aboriginal and non-Aboriginal organizations that contributed to this lessons learned study. Your participation and input were essential to the lessons learned process and is much appreciated.

Table of Contents

1. Introduction 1

1.1 The focus of the study 2

2. General Lessons Learned 5

2.1 Governance is the key to community economic development 5
2.2 Policy design needs to be coordinated 5
2.3 Capacity building is important for success 6
2.4 Program delivery is dependent on capacity and skills 6
2.5 Partnerships are key to employment and economic opportunities 7
2.6 Funding arrangements have become more flexible 7
2.7 Accountability will be enhanced through results reporting 8

3. Lessons Learned from Labour and Employment Training Policies and Programs 9

3.1 Lessons from employment and training programs 9
3.2 Formal education is key to employability 10
3.3 Training linked to jobs is effective 10
3.4 Training for displaced workers 11
3.5 Welfare to work 11
3.6 School-to-work transition 12
3.7 Summary 12

4. Lessons Learned from Economic Development Policies, Programs, and Services 13

4.1 Governance is critical for economic development 13
4.2 Factors affecting community economic development 15
4.3 Entrepreneurship is essential for community 16
4.4 Capacity-building must be a priority 17

5. Other Research Areas 19

Lessons Learned on Employment, Labour Market, and Economic Development Policies, Programs, and Services for Aboriginal Peoples: Lessons Learned

1. Introduction

Aboriginal communities experience high rates of unemployment and social dependency

The majority of Aboriginal communities across Canada face bleak economic prospects with chronically higher rates of unemployment and social assistance[1] receipt than most other Canadians. Compared to Canadians in general, Aboriginal people have lower earnings from employment as well as lower levels of income. In addition, the Aboriginal population is growing fast with a large percentage comprised of youth and adults between the ages of 25 and 34 years. This growth has serious implications for labour market policy and program development.

Over the past three decades, governments have used various labour market and business development programs to assist individuals and communities to improve their economic circumstances. Since the mid-1980s, governments and Aboriginal communities have introduced numerous Aboriginal-specific policies and programs to bolster economic development, and to combat unemployment and dependency on social assistance. The objective of the lessons learned study is to derive a core set of lessons learned to help enhance Aboriginal human resources development.

Prior to discussing these lessons, it is important to understand changes to Aboriginal human resources development in Canada.

In the 1970's Aboriginal people accessed mainstream programming.

In the 1970s, Aboriginal people were recognized as a segment of clientele accessing mainstream programs. Some exceptions existed, such as the long running *Native Internship Program* (NIP), which

[1] In Canada, the term social assistance is used to refer to welfare, the term more commonly used in the United States literature. In this report, the two terms are used interchangeably.

Employment and Immigration[2] introduced in 1977, and a range of programs delivered by Indian and Northern Affairs (INAC).

In the 1980's Canada introduced Aboriginal-specific programming.

In the 1980s, governments introduced Aboriginal-specific policies and programs to develop local economies. For example, Industry Canada introduced the *Native Economic Development Program*, while HRDC introduced *Pathways to Success*. INAC introduced the *Indian Community Human Resources Strategy* (ICHRS). These programs were later brought under the umbrella of the *Canadian Economic Development Strategy* (CAEDS).

In the 1980's, with the progression towards self-determination, Aboriginal organizations control existing programs and are on the verge of designing new ones.

In the last decade, Aboriginal organizations have assumed increased responsibility for federal programs. Relationships with other levels of government have also grown in importance, evidenced by the entry of the provinces into the field of labour market development. At the same time, the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) recognized the problems of adapting mainstream programs to Aboriginal communities, and the lack of continuity and coordination among programs. In response, the federal government introduced *Gathering Strength* - an agenda for working together with Aboriginal people. Many initiatives were announced as part of *Gathering Strength*, including a comprehensive Aboriginal Human Resources Development Strategy.

Current HRDC Aboriginal labour market programming initiatives come up for renewal in 1999.

The lessons learned study is timely as Human Resources Development Canada (HRDC) labour market and employment-related programming[3] for Aboriginal people is sunsetting in 1999. These lessons are intended to provide insights from the results of past programs and policies, and to help Aboriginal policy makers and program designers develop future programming. The lessons learned study may also help provincial governments interact with Aboriginal communities.

1.1 The focus of the study

The lessons learned summarized in this report rely upon:

- studies from Canada, Australia and the United States over the last 30 years;
- past evaluations from several federal departments;

---

[2] The former Employment and Immigration Canada is now part of HRDC (Employment) and Citizenship and Immigration Canada (Immigration).

[3] HRDC labour market and employment-related programming, due to end in 1999, includes the Regional Bilateral Agreements, Urban Aboriginal Initiatives, and Aboriginal Strategic Initiatives.

- key informant interviews with federal, provincial, and territorial staff, and representatives of Aboriginal organizations throughout Canada.

The study divides policies, programs, and services according to an individual and community focus. This simple framework presents a way to analyse themes from the point of view of what has and has not worked. Individual focussed policies and programs concentrate on improving a worker's employability and entry into the labour market. Community-oriented interventions deal with business development initiatives designed to create employment opportunities.

A comprehensive approach to community development includes social and economic interventions (see diagram below). The study focuses on labour market development, employment and training, and economic development. The study does not review social policies unless they were designed to encourage, induce, or compel individuals to secure or maintain work.

Aboriginal human resources development includes economic and social aspects	
Economic focus	• labour market and employment-related initiatives • community economic development • culture and governance
Common areas	• education • youth • culture
Social focus	• social development • health child • care

FIGURE 1

The study examined programs and policies available to the public at large. Numerous employer training programs exist, but these are excluded. The study also does not deal with mainstream social policy such as the Canada Pension Plan or Employment Insurance benefits that, in and of themselves, merit a lessons learned study. The study does address special issues such as education and youth which are relevant to economic and social policy. The study also discusses the importance of incorporating culture into programming and governance style.

In this study, labour market initiatives are interventions designed to train and place workers in the workforce (supply side). In contrast, community development policies are intended to create employment (demand side) for those trained workers. Both sides of the labour market are needed for successful Aboriginal economic development.

2. General Lessons Learned

The study draws many general lessons related to policies, programs, and services with an individual and community focus.

2.1 Governance is the key to community economic development

Self-governance is critical to Aboriginal community economic development and labour market development programming. *Gathering Strength* priorities include developing strong, effective, and accountable Aboriginal governments and institutions. This is to be accomplished by working with Aboriginal people, provinces, and territories. The literature supports this approach.

Governance is a precondition for economic development (not the reverse). Governance is an outcome of two factors:

- cultural heritage;
- designing institutions compatible with external organizations (public and private).

The literature shows that successful communities are self-governing, regardless of whether they are on-reserve or urban Aboriginal communities. The keys to development and successful social and economic policy and programming include:

- control over the design and delivery of programming;
- political structures separate from business institutions;
- joint ventures and trade with external markets;
- entrepreneurship and the conditions that allow it to flourish;
- the inclusion of cultural traditions in community planning and institutions.

2.2 Policy design needs to be coordinated

Economic development policy in Canada was connected to employment policy through the Department of Regional Economic Expansion (DREE, which is now Industry Canada), and initiatives

such as *Community Futures*. Since then there has been a policy shift separating the two. Human Resources Development is not closely linked to regional development agencies. This is especially important because employment and economic development do not occur in isolation. Shifts in mandates have led to gaps in policy design within and across departments. There is a need for federal and provincial departments to work together to ensure a coordinated approach to community development that has proved to be effective in successful Aboriginal development.

2.3 Capacity building is important for success

Governments cannot develop capacity for Aboriginal communities.

Communities with strong institutions, a broad base of skills, and a clear separation of administrative and political organizations tend to be successful in economic and employment development, health care, social policy, and education. Governments often approach capacity building as something that can be done in isolation to motivate community economic development. Government-sponsored activities such as training, workshops, job exchanges, and information sharing are helpful. Nevertheless, American and Canadian studies, most recently the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP), show that appropriate governance at the community level is key for economic and employment development. The fundamental lesson is that federal and provincial governments alone cannot induce capacity. A community must develop its own vision of governance based on its own principles and cultural traditions, while at the same time ensuring conformance with external organizations to create the basis for effective partnerships.

2.4 Program delivery is dependent on capacity and skills

Strong and stable institutions are instrumental to effective program delivery.

No one model of program delivery stood out above others. Rather, common features influence effective delivery. Studies of initiatives such as CAEDS, the employment and labour programs, and the mainstream community economic development literature, identify the following common factors for success:

- leadership and management skills;
- strong administrative institutions;
- reporting mechanisms to monitor results and make innovations;

- access to other funds and resources;
- flexibility to adapt programs and allocate funds accordingly;
- separation of politics and institutions of business development.

Successful communities usually have existing infrastructures and skill sets that allow for adaptability to continually changing programs. In effect, stability exists to manage change and future growth. Many Aboriginal communities are just developing such institutions and it will take several years to create structures that foster economic development and respond to external accountability requirements.

2.5 Partnerships are key to employment and economic opportunities

Partnerships among governments, Aboriginal peoples, and the private sector create economic opportunities that are important for job creation. The pattern of economic/business development determines the set of education and training skills needed. Two lessons emerge. First, economic development and employment training are closely related. Second, partnerships are instrumental in creating both, and Aboriginal communities must create effective and accountable institutions to support such partnerships.

2.6 Funding arrangements have become more flexible

Funding arrangements guide and help manage program delivery. Terms and conditions that are easily adapted allow Aboriginal organizations to meet community needs. Examples include Health Canada's *Health Transfer Agreement*, HRDC's *Aboriginal Flexible Funding Arrangement*, or INAC's *Flexible Transfer Agreement*. Studies of past funding arrangements reveal that these agreements increase "capacity" as organizations learn by doing for themselves. However, creative funding mechanisms alone are not sufficient. Several studies of funding arrangements demonstrate that often communities do not use the flexibility accorded them. Experience and strong institutions are also required.

2.7 Accountability will be enhanced through results reporting

Accountability mechanisms exist at various levels of government. The federal government needs these to demonstrate value for money and to document program results. Aboriginal communities tend to focus on community needs and training. Past evaluation studies in Canada have not tracked participants beyond short-term employment and placement, while American studies make extensive use of longitudinal data. Key informants believe similar "results-based reporting" is important to measure success, as is documenting the processes and steps taken to get there.

3. Lessons Learned from Labour and Employment Training Policies and Programs

The study examined several program and policy areas.

Summary of key lessons

- Mainstream programming has shown very modest results in terms of employment outcomes arising from training.
- Educational deficits of those on welfare are profound, and skills training often only allows participants to access low-wage and temporary jobs.
- Intensive academic training linked to employment, school-to-work transitions, and preventing premature drop out are the most promising approaches for long-term success.
- Increasingly, initiatives are being linked to community economic development.

3.1 Lessons from employment and training programs

Programs to improve the employability of economically disadvantaged persons have had modest results.

There are many lessons learned from employment and training programs implemented in the United States, Canada, and Australia over the past thirty years. Unfortunately, many of the results of mainstream programs have been disappointing. While there is little written on Aboriginal-specific labour market and employment training programs, many lessons from mainstream programs are directly relevant to Aboriginal policy makers and program designers in developing new programming or initiatives.

Many Aboriginal people live in urban areas and face the same bleak economic prospects, social problems, and housing difficulties as minority groups living in the "ghettos" of North American cities. In Canada, the situation on reserves may differ but there are no comprehensive longitudinal studies from which to draw lessons. While Aboriginal communities and provinces have received responsibility for labour market development, they must still meet the legal obligations and policy guidelines imposed by federal programs. In effect, they are often in the position of delivering mainstream programs.

Specific lessons from the employment and training literature include:

- Employment and training programs consisting of classroom, on-the-job training, and life skills development have had minimal impact on earnings and job holding and do not reduce dependency on social assistance;
- Interventions that are short-term in nature do not prevent participants from returning to social assistance after having worked for several months, especially during recessions;
- Attributes of the individual are critical factors in successful outcomes. This is especially so for their "job readiness" as determined by their level of general education and job experience prior to interventions and the time on social assistance;
- Individual case management that addresses all aspects of an individual's social, health, and educational deficits appears to be promising; however, the financial implications of such programming are significant;
- Training that responds to specific employment requirements is effective while block training (general classrooms) that does not address Aboriginal community and labour market needs may not be. The exception is the essential academic upgrading needed for workers to participate in higher technology occupations.

3.2 Formal education is key to employability

The literature found that short-term skills do not compensate for poor basic education. Addressing literacy and numeracy deficits is a prerequisite for entry into employment and training programs. Preventing high school drop out is most important. This implies that programming for youth is critical. Vocational/occupational training and school linkages are also essential, and partnerships with provincial governments are instrumental to planning training programs.

3.3 Training linked to jobs is effective

American studies show that in-house training offered by the private sector is more successful than training offered by the public sector. Success is measured as trainees who are able to retain employment and seek new jobs or a career path. Individual evaluation studies show that partnerships of government and business in delivering training programs have also proven to be effective. However, care is needed in

design and delivery. Understandably, employers are focussed on their business needs and not the longer term needs of the employee. They are likely to train for the specific skills required for the job. A reversal in the economy may lead to layoffs and employees may return to social assistance. The same situation occurs with wage subsidies; often employment ends as the subsidy programs conclude.

Key informants also stressed the importance of linking job opportunities to training. They noted that in the past the federal government purchased blocks of training seats for Aboriginal clients (and others) that set aside seats in academic institutions or with training contractors. For example, this may produce unemployed hair stylists in a small town that compete against existing businesses. Mainstream programs prior to *Pathways to Success* did little to address individual, community, and labour market demand, or prevent displacement of existing workers and businesses. Midterm reviews of HRDC *Regional Bilateral Agreements* (RBAs) reveal that Aboriginal controlled programming permits the flexibility to purchase and design courses suited for individual and community needs.

3.4 Training for displaced workers

Training programs for seasonal and laid-off workers (due to industrial restructuring) are used. Programs for displaced workers have had small, but statistically significant benefits in raising incomes; however, impacts on total welfare payments are small. Such programs have somewhat better results than training for the disadvantaged, as workers usually have a reasonable educational base and can better adapt to labour market shifts. Simple job search assistance may benefit these workers.

Few Aboriginal workers are displaced by industrial restructuring. However, as basic education levels increase and Aboriginal workers located in urban centres or nearby take employment in industrial sectors, these insights will also apply to them. A sound academic education is a critical element in allowing workers, Aboriginal and non-Aboriginal, to maintain economic independence.

3.5 Welfare to work

Programs that require participants receiving social assistance to participate in job search activities, "workfare" (unpaid or community service), or employment and training, are common to welfare reform. Such programs are often targeted to single parents. In some western urban centres a significant portion of the clientele for such

programming is Aboriginal (e.g., *Taking Charge!* in Winnipeg). As provinces implement more stringent eligibility requirements for social assistance, this will affect all Aboriginal people accessing such support in cities. The situation differs on-reserves which fall under federal jurisdiction, but Aboriginal and federal governments may also turn to welfare-to-work initiatives if they prove effective elsewhere.

Lessons from welfare-to-work programming include:

- Minimal increases in earnings have not provided sufficient incentive to reduce overall dependency on social assistance. Earnings are too small and not comparable to what clients can obtain from welfare;
- Partnerships between employers and training service providers are often used as a process to secure a pool of low wage workers. Such approaches may work temporarily, but their long-term effectiveness has yet to be shown.

3.6 School-to-work transition

These programs link vocational and occupational training to regular academic curriculum and include job preparation activities, work placements, and summer student programs. Students participating in these programs are more likely to invest in job related education once employed. Several Aboriginal communities have recognized the importance of such programs. The most notable example is the Federation of Saskatchewan Indian Nations that has integrated the school-to-work program to their youth strategy.

3.7 Summary

The key lesson to be learned from labour market training is equally applicable to Aboriginal and non-Aboriginal populations. Academics are the essential base for job related training and retraining. To that end, the most important initiatives consists of:

- preventing premature exit from school;
- integrating vocational and occupational perspectives in high school;
- upgrading the literacy and numeracy skills of those without basic education.

Applying a veneer of job training on a weak academic base may offer a temporary reprieve from unemployment, but it is rarely cost-effective in the long-run.

4. Lessons Learned from Economic Development Policies, Programs, and Services

Summary of key lessons

- Governance and the creation of accountable solutions is a precondition for community economic development.
- Separation of politics and business is essential for community development.
- An Aboriginal community's culture must be integrated into its economic vision for success.
- Strong organizational capacity and networks are essential for community economic development.
- Community institutions must be able to partner, joint venture and share risk extensively with non-Aboriginal communities.

One clear lesson emerges from the last thirty years of programming – without a supply of jobs, training makes little sense. Increased employment requires a broad program of economic development at the regional and community level. What emerges from the literature is a message of optimism. Many of Canada's Aboriginal communities understand the factors that lead to increased economic activity and are working on replicating conditions to achieve growth.

Each community is different and models of success vary across the country. As with other communities, success is uneven, and not all communities will succeed.

The notion of "community" is broad and must encompass the distinction between off-reserve, on-reserve, urban, Inuit, and Metis communities. This distinction has critical implications for how individual communities define leadership and governance. Through the institutions it creates, each community influences the economic development approach that best meets its needs.

4.1 Governance is critical for economic development

Much work has been done on Aboriginal governance in Canada and the United States. Cornell and Kalt are at the forefront of understanding Aboriginal economic development in the United States and identify four conditions that:

> *taken together, constitute a set of necessary and sufficient conditions for real economic development to take place on a reservation: (1) cultural match with formal institutions, (2) a formal governmental*

Aboriginal communities need to

- ***align their own culture with governance***
- ***separate business and politics***
- ***trade externally***
- ***have availability and control of labour or natural resources.***

system that provides for a separation of powers, (3) a willingness to specialize and trade "internationally" with off-reservation economies and (4) a modest endowment of either labor or natural resources.

Cornell (1997) observes that the critical element in Aboriginal economic development is self-governance. The concept refers to the creation of a set of community-based institutions designed to offer members in that community the ability to control their own development. It is distinguished from self-government.

Cornell notes that three aspects of governance must exist for economic development on reservations:

Three conditions exist for governance that leads to economic development

- ***control over design and delivery of programs and services***
- ***stable and accountable institutions with a separation of politics and business***
- ***institutions that resonate with cultural traditions.***

- First, is "*de facto*" sovereignty in the sense that Aboriginal people have genuine control over their own affairs. Aboriginal communities have to be responsible for the design, delivery, and control, of delivery mechanisms in their own interest, and that of their tribal members. Government agencies, which have different mandates and are external from the community, are unable to do this effectively. Only by aligning the consequences of decision with the decision-maker will choices become most informed.

  Cornell stresses that self-governance does not mean the exclusion of other governments. Every sovereign government needs to have relationships with other orders of government. An effective system of Aboriginal self-governance needs to relate to other governments and engage in intergovernmental relations required to arrange economic and social services.

- Second, having the rights and powers inherent in self-governance is not enough. Also needed are institutions and processes to adjudicate disputes and enforce contracts appropriate to the bands' situation. This implies that:

  Politics must be separated from business. Long-term community planning must be vested in governing councils; but business, with independent (and accountable) boards, manage the operations of the firm. When community decisions reflect the specific interests of a small group, the risk associated with business rises sharply and chokes entrepreneurship and economic growth.

  The study found successful Aboriginal communities separated business from politics by creating a development corporation with an independent Board. In the evaluation of the Industry Canada component of CAEDS, those privately held businesses in Aboriginal communities performed better than band-owned ones.

In addition, Aboriginal key informants told us that native friendship centres also work better when separated from political groups.

- Adjudication of disputes must be separated from the political processes. If the courts and tribunal process are controlled politically, risk-taking will be discouraged and joint ventures, financing, and partnerships with outside firms will be constrained.

- Aboriginal community development needs an effective, professional public service.

- Stability in funding and developing programs for the longer term are important. The Royal Commission on Aboriginal Peoples and participants in the lessons learned study noted the importance of stable funding that allows for planning, implementation, and making changes learned from new experiences.

- Third, institutions of self-governance should "resonate" with the cultural traditions of the individual community. Each community needs to develop self-government that maintains the allegiance of the people governed.

Case studies cited in the literature review from Canada illustrate these principles very well. Progressive Aboriginal leadership and the creation of independent economic development corporations are two vital ingredients. Also important is attention to financial management with a view to creating high levels of confidence with external organizations such as private lenders and governments.

Creative and effective leadership is the key to economic development. This requires self-governance.

4.2 Factors affecting community economic development

The literature identifies several necessary conditions for local economic development:

- Local leadership is essential in the form of business and community leaders, and the presence of industry associations willing to take the lead to promote growth.

- The degree of delegated authority must be proportional to the capacity of the community. Community structures must be capable of managing the programming offered by national and regional levels of government.

- A momentum exists in community development, or in other words, *success breeds success*. Similarly, stagnation creates an inertia that is difficult to overcome.

- Partnerships between Aboriginal communities and other levels of government and the private sector are important to developing economic opportunities.

- Communities with few resources or location disadvantages have not done well. This important point emphasizes that a minimum set of resources or other economic advantages is needed.

- Combining economic development and human resources development is effective. One approach is to assist business through wage subsidies to offer a specific business service and to create a skilled workforce. However, such subsides alone are insufficient and must be integrated with other policies to support business and economic development.

4.3 Entrepreneurship is essential for community

A sign of effective self-governance is creating the conditions for entrepreneurship to flourish. Recent literature in community economic development has identified exemplary cases in Canada and the United States. Such communities have created the specific conditions that foster economic development even where few apparent natural advantages exist.

The term "entrepreneurial community" refers to distinct community attributes.

- An entrepreneurial attitude or imagination visualizes how existing resources may be used to create new economic opportunity. Eco-tourism in remote areas is an excellent example. Previously, these communities were easily written-off as having little economic potential. Now, the natural scenery and wildlife is transforming into a new business.

- A comprehensive perspective exists where the leadership is able to integrate a broad plan to attract and retain business consistent with community values. For example, community-wide programs of custom service integrate the various hospitality businesses within an eco-tourism strategy.

- Targeting ensures that development is consistent with existing activity. Again, using the eco-tourism industry as an example,

supports to cultural businesses may complement and offer important synergies in an overall economic development strategy.

- Effective partnership between private and public interests are fundamental.

A difference exists between programs for self-employed workers and entrepreneurs. The latter is based on business savvy, capital, and management of employees. Programs that fund individuals with no previous business skills will not necessarily create entrepreneurs. The entrepreneurship that is evident in the business creation within successful Aboriginal communities bears little resemblance to the workshop training so popular nowadays. The literature on successful Aboriginal communities clearly shows that entrepreneurial activity emerges when the conditions are right. Effective leadership, sound institutions with integrity, and strong business relations are needed to create these conditions. Without them, training will not create new business to employ people.

4.4 Capacity-building must be a priority

The term "capacity-building" is broad and includes a range of administrative, business, technical, and bureaucratic skills. The concept includes the following elements:

- creating infrastructure (human and physical);
- designing political processes that focus on long-term planning;
- nurturing an effective and progressive business community;
- developing business services (legal, research, accounting) to support external relationships with business and governments;
- creating an effective "civil service";
- fostering a consensus on growth consistent with the historical values of the community;
- incorporating cultural heritage and traditions in the community's long-term vision.

Since capacity-building is a priority noted in *Gathering Strength*, federal departments want to embark on various initiatives to promote it. At the same time, activities such as job training, information sharing, and consultation networks alone will not suffice in developing it. Other conditions such as strong and stable institutions must also be in place.

5. Other Research Areas

In reviewing studies and discussions with Aboriginal organizations, several areas for further research stand out.

- There is little evaluation information about Canada's urban Aboriginal programs and policies. While it is estimated that up to 70% of the Aboriginal population lives in urban centres, programs devoted to them receive limited funding. There is a need to examine urban Aboriginal delivery systems and how they work with other services. This information is vital given that the federal and provincial governments are proceeding on urban Aboriginal strategies.

- There is a need for longitudinal studies to track the success of employment and training programs targeted to Aboriginal people in Canada. Aboriginal organizations are interested in this information as it focuses on program strengths and improvements and guides future involvement.

- While Aboriginal key informants agreed that education is important to enhance the ability of youth to obtain and retain employment, they also expressed frustration about this issue. It is not simply a case of encouraging youth to stay in school. They believe other factors (e.g., disabilities, social problems) impede Aboriginal youth from obtaining adequate education. For example, if a child is ignored as being slow, in adulthood the child will be picked up through the federal (Aboriginal) system as an adult who needs training. At that point it is costly, if not too late, to remedy the problem.

- The study identifies many successful Aboriginal communities and working partnerships between different levels of government and among Aboriginal organizations. Urban-based Aboriginal organizations were more likely to highlight partnerships between municipal, provincial, and private organizations. While many independent and informal case studies of community partnerships exist, it is important to document best practices, challenges, and lessons learned to share with all communities.

- Aboriginal organizations and HRDC departmental staff identified several concerns with Regional Bilateral Agreements. Aboriginal organizations, especially Metis and urban organizations, stated that under *Pathways to Success* Aboriginal organizations each had a voice on the National Aboriginal Management Board and co-managed programs with the federal government. They believe RBAs decentralized the process thereby leading the federal government to

deal with individual communities. It is perceived that this makes information sharing and capacity building more difficult. We provided these comments to HRDC which is currently evaluating the Regional Bilateral Agreements.

- Some Aboriginal key informants believe it is wrong to use narrow evaluation criteria to assess training or business development programs to measure success. For example, a client might take a course and fail. In reporting to the federal government this is not viewed as a success. However, if the person develops self-esteem and continues learning and training, the course was a success. The former model alone will not reflect Aboriginal goals and a broader perspective is needed.

Étude bilan-Document de référence

Les programmes à l'intention des peuples autochtones

Les politiques, programmes et services relatifs à l'emploi, au marché du travail et au développement économique à l'intention des peuples autochtones

Évaluation et développement des données Politique stratégique

Développement des ressources humaines Canada
Human Resources Development Canada

Canada

SP-AH091F-03-99

Les politiques, programmes et services relatifs à l'emploi, au marché du travail et au développement économique à l'intention des peuples autochtones :

Étude bilan

Document de référence

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

mars 1999

SP-AH091F-03-99
(also available in english)

Remerciements

Cette étude résume les leçons apprises concernant l'implication des gouvernements canadiens au niveau des questions de développement économique, du marché du travail et de l'emploi touchant les peuples autochtones. L'étude se fonde sur un rapport technique préparé par Prairie Research Associates (PRA) pour le compte et sous la direction d'Évaluation et développement des données (ÉDD) du Ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC).

Cette étude a bénéficié des contributions de nombreux participants, en particulier, du travail de Rita Gunn, Greg Mason et Anna Sicoli de PRA; de la contribution du Bureau des relations avec les Autochtones (BRA) de DRHC, et de celle de 8 autres ministères fédéraux; et de la contribution de nombreuses organisations provinciales. Mais encore plus important, nous tenons à mentionner la contribution en terme de temps et d'efforts fournis par plusieurs organisations autochtones, qui ont rendu ce projet possible. Ces organisations incluent 6 organisations autochtones nationales, ainsi que de nombreuses organisations régionales. Sans leur implication et leur engagement, ce projet n'aurait pas été possible.

Le rapport technique préparé pour ce projet pour le compte de DRHC est disponible sur demande.

Série

Des évaluations effectuées avec professionnalisme peuvent se révéler des plus utiles aux gouvernements canadiens, qui s'efforcent d'optimaliser la productivité et la rentabilité des programmes et des politiques en matière de ressources humaines. Elles permettent d'étayer, à l'aide d'écrits, notre expérience au regard de politiques et de programmes ayant des objectifs semblables, et ajoutent à la « mémoire organisationnelle » indissociable d'un meilleur processus décisionnel.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) accorde une grande importance à l'acquisition continue du savoir. Ainsi, ces dix dernières années, nous avons consacré temps et argent à l'évaluation de nombre de nos programmes et de nos politiques. Ces évaluations ont porté sur un large éventail d'initiatives visant le développement des ressources humaines. Elles ont par ailleurs été enrichies par l'examen soigneux des évaluations réalisées par d'autres gouvernements, au Canada et ailleurs dans le monde.

DRHC a élaboré une série d'Études bilan dans le but de rendre plus facilement accessible, au plus grand nombre, la masse de renseignements et de connaissances émanant de ses évaluations. Il s'agit, essentiellement, de documents - et de vidéos connexes - dans lesquels on synthétise les enseignements tirés des évaluations effectuées au pays ou à l'étranger, et couvrant un éventail de grandes priorités en matière de ressources humaines. On y fait le tour des leçons apprises relativement à l'efficacité des programmes, des services, des mécanismes de financement et des initiatives stratégiques.

Les Études bilan s'adressent avant tout aux cadres supérieurs et aux analystes des politiques des gouvernements canadiens. Les gestionnaires de programme, les chercheurs universitaires et les autres intervenants, comme les autorités et organisations autochtones, pourraient également bénéficier des leçons que nous avons apprises sur les programmes passés et présents.

C'est avec fierté que DRHC enrichit la série d'un nouveau titre, qui en fait est l'un de deux documents, accompagnant un rapport synthèse, et qui portent sur les questions du développement économique et social des peuples autochtones. Cette dernière étude porte sur les leçons apprises de l'expérience accumulée au sujet des programmes de développement économique, de l'emploi et du marché du travail dans la mesure où ils s'appliquent à la population autochtone canadienne. Cette étude à été menée dans le cadre des ententes bilatérales régionales qui transfèrent le contrôle et la responsabilité du

développement et de la prestation de programmes directement aux organisations autochtones locales. Ces mêmes ententes prendront fin en mars 1999, et seront remplacées par de nouvelles ententes signées dans le cadre de la nouvelle Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. On a espoir que cette étude contribuera au développement de politiques et programmes qui feront partie de cette nouvelle approche.

Organisation apprenante qui reconnaît l'importance capitale du processus d'évaluation, DRHC compte bien poursuivre son travail dans ce domaine en continuant à mettre à l'essai de nouvelles approches et à en évaluer l'efficacité.

Préface

Le présent rapport, commandé par Développement des ressources humaines Canada (DRHC), s'inscrit dans le cadre de la série des Études bilan de ce Ministère, qui examine les évaluations antérieures et les met à jour à partir des conclusions de la littérature courante et des connaissances d'experts. Ce document présente le sommaire des constatations du rapport technique de l'*Étude bilan sur les politiques, programmes et services relatifs à l'emploi, au marché du travail et au développement économique à l'intention des peuples autochtones*. L'étude bilan a été réalisée par Prairie Research Associates (PRA) Inc.

Pour amorcer l'étude bilan, nous avons commencé par obtenir des évaluations auprès de DRHC et d'autres ministères fédéraux. L'étape suivante a consisté à examiner les ouvrages publiés par des chercheurs et les études parues au Canada, aux États-Unis et en Australie. Vinrent ensuite des entrevues auprès du personnel de DRHC et de représentants d'organisations autochtones. Nous avons analysé les données recueillies et établi un sommaire de conclusions préliminaires. DRHC a invité les ministères fédéraux participants, des organisations autochtones nationales et certains organismes autochtones d'emploi et de formation à lui faire part de leurs commentaires sur ces conclusions préliminaires. Après avoir reçu leurs observations, nous avons rédigé la version préliminaire du rapport technique et demandé aux organisations qui avaient participé à l'étude de le passer en revue. Nous avons notamment demandé aux organisations autochtones de valider les conclusions et leur applicabilité à leur propre organisme ou collectivité. Nous avons intégré leurs observations au document technique chaque fois que c'était possible.

Dans tous les cas, les ministères fédéraux et les organisations autochtones étaient d'accord avec les conclusions. Leurs observations portaient sur des points de clarification et des questions sur lesquelles d'autres recherches s'imposeraient. Elles ont également porté sur les ententes bilatérales régionales actuelles en matière de développement du marché du travail ainsi que d'emploi et de formation. Nous avons transmis ces observations séparément à DRHC, qui est actuellement en train d'évaluer ces ententes (en collaboration avec les organisations autochtones).

Tout au long de ce document, nous faisons allusion aux peuples *«autochtones»*, expression vaste utilisée pour englober tous les peuples indigènes, notamment les collectivités des Premières Nations, les Métis, les Inuit de même que les Indiens inscrits et non inscrits. Dans certains cas, nous faisons allusion à un groupe ethnique particulier.

Cette vaste terminologie est représentative de la diversité que l'on retrouve dans la population autochtone du Canada.

Pour terminer, nous désirons remercier les nombreuses organisations autochtones et non autochtones qui ont apporté une contribution à cette étude bilan. Votre participation et votre apport, essentiels à la réalisation de l'étude, ont été fort appréciés.

Table des matières

1. Introduction 1

1.1 L'objet principal de l'étude 3

2. Les leçons générales 5

2.1 L'exercice du pouvoir est le secret du développement économique communautaire 5
2.2 La conception des politiques doit être coordonnée 6
2.3 Le développement des capacités est un élément important de la réussite 6
2.4 La prestation des programmes dépend de la capacité et des compétences 7
2.5 Les partenariats sont un élément clé des débouchés en matière d'emploi et d'économie 7
2.6 Les modes de financement sont devenus plus flexibles 8
2.7 La reddition des comptes sera améliorée grâce à la communication des résultats 8

3. Les leçons tirées des politiques et programmes axés sur la main-d'œuvre et la formation professionnelle 9

3.1 Les leçons tirées des programmes d'emploi et de formation 9
3.2 L'éducation formelle est l'un des éléments clés de l'employabilité 10
3.3 Une formation liée aux débouchés est efficace 11
3.4 Une formation pour les travailleurs mis à pied 11
3.5 La transition entre le bien-être social et le travail 12
3.6 La transition entre l'école et le monde du travail 13
3.7 Sommaire 13

4. Les leçons tirées des politiques, programmes et services de développement économique 15

4.1 L'exercice du pouvoir est essentiel au développement économique 16
4.2 Les facteurs qui influencent le développement économique communautaire 18
4.3 L'entrepreneuriat est essentiel dans la collectivité 19
4.4 Le développement des capacités doit être une priorité 20

5. Autres champs de recherche 21

Les politiques, programmes et services relatifs à l'emploi, au marché du travail et au développement économique à l'intention des peuples autochtones : Étude bilan

1. Introduction

Les collectivités autochtones connaissent des taux élevés de chômage et de dépendance envers l'aide sociale.

Les perspectives économiques de la majorité des collectivités autochtones du Canada sont très mornes, puisqu'elles connaissent des taux de chômage et d'aide sociale[1] chroniquement plus élevés que la plupart des autres Canadiens. Par rapport aux Canadiens et Canadiennes en général, les peuples autochtones touchent des salaires moins élevés et ont des niveaux de revenu moindres. De plus, la population autochtone s'accroît rapidement, et compte un fort pourcentage de jeunes et d'adultes entre 25 et 34 ans. Cette croissance démographique a d'importantes répercussions sur l'élaboration des politiques et des programmes du marché du travail.

Au cours des trois dernières décennies, les pouvoirs publics ont eu recours à divers programmes de développement du marché du travail et des entreprises pour aider les individus et les collectivités à améliorer leurs conditions économiques. Depuis le milieu des années 80, les gouvernements de même que les collectivités autochtones ont mis en place nombre de politiques et de programmes destinés expressément aux Autochtones pour favoriser le développement économique tout en luttant contre le chômage et la dépendance envers l'aide sociale. La présente étude bilan a pour objet d'établir une base fondamentale des enseignements qui peuvent en être tirés pour aider à renforcer le développement des ressources humaines autochtones.

---

[1] Au Canada, l'expression «aide sociale» est utilisée pour signifier le bien-être social, cette expression étant plus communément utilisée dans la littérature américaine. Les deux expressions sont utilisées de façon interchangeable dans le présent rapport.

Avant de discuter de ces leçons, il faut d'abord comprendre les changements qui ont marqué le développement des ressources humaines autochtones au Canada.

Dans les années 70, les peuples autochtones accédaient aux programmes généraux.

Dans les années 70, on a reconnu que les peuples autochtones constituaient un segment de la clientèle à laquelle s'adressaient les programmes généraux. Il y a eu certaines exceptions, par exemple le *Programme des stagiaires autochtones* (PSA), qu'Emploi et Immigration[2] a lancé en 1977 et qui a duré longtemps, de même qu'un éventail de programmes dont la mise en œuvre était assurée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC).

Dans les années 80, le Canada a adopté des programmes s'adressant expressément aux peuples autochtones.

Dans les années 80, les autorités gouvernementales ont adopté des politiques et des programmes de développement économique local destinés expressément aux peuples autochtones. Par exemple, Industrie Canada a lancé le *Programme de développement économique des Autochtones*, tandis que DRHC mettait en place la stratégie *Les chemins de la réussite*. Le AINC, quant à lui, a implanté la *Stratégie de mise en valeur des ressources humaines dans les collectivités indiennes* (SMVRHCI). Ces programmes ont par la suite été regroupés dans le cadre de la *Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones* (SCDEA).

Dans les années 90, compte tenu de leur progression dans la voie de l'autodétermination, les organisations autochtones assurent elles-mêmes le contrôle des programmes existants et sont sur le point d'en concevoir de nouveaux.

Au cours de la dernière décennie, les organisations autochtones ont assumé des responsabilités accrues à l'égard des programmes fédéraux. Les relations avec d'autres paliers de gouvernement ont également pris plus d'importance, comme en témoigne l'entrée des provinces dans le domaine du développement du marché du travail. Parallèlement, la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) reconnaissait les problèmes que soulevait l'adaptation des programmes généraux aux collectivités autochtones, et l'absence de continuité et de coordination parmi les programmes. En réponse, le gouvernement fédéral a mis sur pied le plan d'action *Rassembler nos forces*, qui établissait un plan d'action en matière de collaboration avec les peuples autochtones. De nombreuses initiatives ont été annoncées dans le cadre de *Rassembler nos forces*, qui prévoyait une stratégie exhaustive de développement des ressources humaines autochtones.

Les initiatives actuelles de DRHC concernant les programmes de développement du marché du travail destinés aux peuples autochtones doivent être renouvelées en 1999.

Cette étude bilan tombe à point, puisque les programmes concernant le marché du travail et l'emploi que Développement des ressources humaines Canada (DRHC)[3] destine aux peuples autochtones prennent fin en 1999. Les leçons qui en sont tirées ici sont conçues pour expliquer les résultats des programmes et des politiques antérieurs et

---

[2] L'ancien ministère d'Emploi et Immigration Canada fait maintenant partie de DRHC (côté Emploi) et de Citoyenneté et Immigration Canada (côté Immigration).

[3] Parmi les programmes du marché du travail et de l'emploi de DRHC qui sont censés prendre fin en 1999, on retrouve les ententes bilatérales régionales, l'Initiative d'emploi pour les Autochtones en milieu urbain et les Initiatives stratégiques autochtones.

aider les décideurs et les concepteurs de programmes autochtones à élaborer des programmes à l'avenir. L'étude bilan pourra également aider les provinces dans leurs interactions avec les collectivités autochtones.

1.1 L'objet principal de l'étude

L'étude bilan résumée ici s'est inspirée :

- d'études menées au Canada, en Australie et aux États-Unis au cours des 30 dernières années;
- d'évaluations antérieures provenant de plusieurs ministères fédéraux;
- d'entrevues avec des personnes-ressources de premier plan au sein de la fonction publique fédérale, provinciale ou territoriale et de représentants d'organisations autochtones de partout au Canada.

L'étude divise les politiques, programmes et services selon qu'ils visent l'individu ou la collectivité. Ce cadre simple permet d'analyser les thèmes en fonction des éléments qui ont bien fonctionné et de ceux qui ont mal fonctionné. Les politiques et programmes axés sur les individus se concentrent sur les moyens d'améliorer l'employabilité d'un travailleur et de faciliter son entrée dans le marché du travail. Les interventions axées sur la collectivité concernent des initiatives de développement des entreprises conçues pour créer des débouchés.

Une approche exhaustive du développement communautaire comporte des interventions économiques et sociales (voir le diagramme ci-dessous). L'étude porte sur le développement du marché du travail, l'emploi et la formation ainsi que le développement économique. Elle n'aborde pas les politiques sociales à moins que celles-ci n'aient été conçues pour encourager, inciter ou obliger les individus à obtenir ou à conserver un emploi.

Le développement des ressources humaines autochtones comporte des aspects économiques et sociaux	
Orientation économique	• initiatives concernant le marché du travail et l'emploi • développement économique communautaire • culture et exercice du pouvoir
Thèmes communs	• éducation • jeunesse • culture
Orientation sociale	• développement social • santé • garde des enfants

FIGURE 1

L'étude a examiné les programmes et les politiques destinés au public en général. Il existe divers programmes de formation chez l'employeur, mais ils ont été exclus. L'étude n'a pas abordé non plus les politiques sociales générales comme le Régime de pensions du Canada ni les prestations d'assurance-emploi qui, en soi, justifieraient une étude bilan distincte. L'étude aborde cependant des thèmes particuliers comme l'éducation et la jeunesse qui sont pertinents pour les politiques socio-économiques. Elle discute également de l'importance de tenir compte de la culture dans la programmation et le style d'exercice du pouvoir.

Dans le cadre de la présente étude, les initiatives relatives au marché du travail sont des interventions conçues pour former et placer des travailleurs dans la population active (côté de l'offre). Par comparaison, les politiques de développement communautaire sont conçues pour créer de l'emploi (côté de la demande) à l'intention de ces travailleurs ayant reçu une formation. Ces deux aspects du marché du travail sont tout aussi importants l'un que l'autre pour assurer le développement économique des peuples autochtones.

2. Les leçons générales

L'étude tire de nombreuses leçons générales ayant trait aux politiques, programmes et services selon qu'ils sont axés sur l'individu ou sur la collectivité.

2.1 L'exercice du pouvoir est le secret du développement économique communautaire

L'exercice autonome du pouvoir est un élément essentiel du développement économique communautaire et des programmes de développement du marché du travail chez les peuples autochtones. Parmi les priorités du plan d'action *Rassembler nos forces*, on retrouve la mise sur pied de gouvernements et d'institutions autochtones forts, efficaces et responsables, et les moyens à prendre à cet égard consistent à travailler avec les peuples autochtones, les provinces et les territoires. La littérature vient appuyer cette approche.

L'exercice du pouvoir est une condition préalable du développement économique (et non l'inverse). Il est l'aboutissement de deux facteurs :

- le patrimoine culturel;
- la conception d'institutions compatibles avec les organisations de l'extérieur (publiques et privées).

La littérature montre que l'exercice autonome du pouvoir est l'une des caractéristiques des collectivités prospères, peu importe qu'elles soient sur une réserve ou en milieu urbain. Parmi les éléments clés du développement et des politiques et programmes socio-économiques efficaces, on retrouve les suivants :

- un contrôle sur la conception et la mise en œuvre des programmes;
- des structures politiques distinctes des institutions commerciales;
- des coentreprises et des échanges avec des marchés de l'extérieur;
- l'entrepreneuriat et les conditions qui lui permettent de prospérer;
- l'intégration des traditions culturelles à la planification et aux institutions communautaires.

2.2 La conception des politiques doit être coordonnée

Au Canada, la politique de développement économique était reliée à la politique d'emploi par le biais du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER, maintenant Industrie Canada) et d'initiatives telles le programme *Développement des collectivités*. Depuis, ces politiques ont été scindées en deux. Il n'y a pas de liens étroits entre Développement des ressources humaines Canada et les organismes de développement régional. Ce facteur revêt une importance particulière du fait que l'emploi et le développement économique ne se produisent pas isolément. La réorientation des mandats explique certaines lacunes dans la conception des politiques à l'intérieur de certains ministères et d'un ministère à l'autre. Il faut que les ministères fédéraux et provinciaux se concertent pour favoriser l'approche coordonnée du développement communautaire qui s'est révélée efficace dans les initiatives de développement autochtone qui ont été couronnées de succès.

2.3 Le développement des capacités est un élément important de la réussite

Les collectivités qui comptent des institutions solides, qui peuvent faire appel à un vaste éventail de compétences et où il y a une séparation nette entre les organisations administratives et les organisations politiques, ont tendance à connaître le succès en matière de développement économique et de création d'emplois, de soins de santé, de politique sociale et d'éducation. Les gouvernements abordent souvent le développement des capacités comme s'il s'agissait d'un élément qui peut être implanté isolément et qui favorisera le développement économique communautaire. Les activités parrainées par le gouvernement comme la formation, les ateliers, les services de placement et le partage de l'information sont utiles. Néanmoins, des études menées aux États-Unis et au Canada, dont l'une des plus récentes, celle de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), montrent que l'exercice approprié du pouvoir au niveau communautaire joue un rôle essentiel dans le développement économique et la création d'emplois. La leçon fondamentale à en tirer, c'est que les autorités fédérales et provinciales ne peuvent, à elles seules, stimuler le développement des capacités. Une collectivité doit adopter sa propre vision de l'exercice du pouvoir qui repose sur ses propres principes et ses propres traditions culturelles, tout en assurant sa conformité avec les organisations de l'extérieur pour créer le fondement de partenariats efficaces.

2.4 La prestation des programmes dépend de la capacité et des compétences

Des institutions solides et stables jouent un rôle essentiel dans la prestation efficace des programmes.

Aucun modèle de prestation des programmes ne s'est révélé supérieur aux autres. Ce sont plutôt des caractéristiques communes qui assurent l'efficacité de la prestation. Des études ayant porté sur des initiatives telles la SCDEA, les programmes d'emploi et de main-d'œuvre et la littérature sur le développement économique communautaire en général cernent des facteurs communs de réussite :

- des aptitudes en matière de leadership et de gestion;
- de solides institutions administratives;
- des mécanismes de transmission des données pour assurer un suivi des résultats et apporter des innovations;
- l'accès à d'autres fonds et d'autres ressources;
- la flexibilité nécessaire pour adapter les programmes et attribuer les fonds en conséquence;
- une séparation entre la politique et les institutions chargées du développement commercial.

Les collectivités prospères ont généralement déjà des infrastructures et des compétences qui leur assurent l'adaptabilité nécessaire pour modifier constamment les programmes. En fait, la stabilité existe pour gérer le changement et la croissance future. De nombreuses collectivités autochtones commencent à peine à se doter de telles institutions et il faudra plusieurs années avant que ne soient créées les structures qui favorisent le développement économique et qui permettent de répondre aux exigences de l'extérieur en matière de reddition de comptes.

2.5 Les partenariats sont un élément clé des débouchés en matière d'emploi et d'économie

Les partenariats entre les autorités gouvernementales, les peuples autochtones et le secteur privé créent des débouchés économiques qui sont importants pour la création d'emplois. Les modalités du développement économique/développement des entreprises déterminent l'éventail des aptitudes (éducation et formation) nécessaires. Deux leçons peuvent en être tirées. Premièrement, le développement économique et la formation professionnelle sont

étroitement reliés. Deuxièmement, les partenariats jouent un rôle de premier plan lorsqu'il s'agit de créer les deux, et les collectivités autochtones doivent mettre sur pied des institutions efficaces et responsables à l'appui de tels partenariats.

2.6 Les modes de financement sont devenus plus flexibles

Les modes de financement servent à orienter la prestation des programmes, tout en facilitant leur gestion. Des modalités qui sont facilement adaptées permettent aux organisations autochtones de répondre aux besoins de la collectivité. On retrouve par exemple les *ententes de transfert des responsabilités en matière de santé* de Santé Canada, les *arrangements financiers flexibles avec les Autochtones* de DRHC, ou encore les ententes de transfert souples du AINC. Des études portant sur les modalités antérieures de financement révèlent que de telles ententes renforcent les «capacités», car les organisations acquièrent de l'expérience lorsqu'elles les gèrent elles-mêmes. Cependant, des mécanismes de financement créatifs ne sont pas suffisants à eux seuls. Plusieurs études sur les modes de financement montrent que souvent, les collectivités ne se prévalent pas de la flexibilité qui leur est accordée. L'expérience et des institutions solides sont également nécessaires.

2.7 La reddition des comptes sera améliorée grâce à la communication des résultats

Il existe des mécanismes de reddition des comptes à divers paliers de gouvernement. Le gouvernement fédéral en a besoin pour démontrer que les ressources ont été optimisées et pour déterminer les résultats des programmes. Les collectivités autochtones ont tendance à se concentrer sur les besoins communautaires et la formation. Les évaluations qui ont été réalisées dans le passé au Canada n'ont pas fait de suivi des participants au-delà de l'emploi et du placement à court terme; les études américaines, quant à elles, exploitent régulièrement des données longitudinales. Les personnes-ressources interviewées sont d'avis que des mécanismes semblables de «transmission des résultats» sont importants pour mesurer le succès, tout comme la définition des processus et des étapes franchies pour y parvenir.

3. Les leçons tirées des politiques et programmes axés sur la main-d'œuvre et la formation professionnelle

L'étude a examiné divers champs d'intérêt des programmes et des politiques.

Sommaire des principales leçons

- Les programmes généraux n'ont donné que des résultats très modestes en terme de l'emploi découlant de la formation.
- Les déficits des assistés sociaux sur le plan de l'éducation sont profonds, et la formation professionnelle ne sert souvent qu'à aider les participants à trouver des emplois mal rémunérés et temporaires.
- Une formation scolaire intensive liée à l'emploi, des programmes de transition entre l'école et le monde du travail et la prévention de l'abandon scolaire prématuré sont les approches les plus prometteuses pour obtenir des résultats à long terme.
- De plus en plus, les initiatives sont liées au développement économique communautaire.

3.1 Les leçons tirées des programmes d'emploi et de formation

Les programmes ayant pour objet d'améliorer l'employabilité des personnes économiquement défavorisées ont eu des résultats modestes.

On peut tirer de nombreuses leçons des programmes d'emploi et de formation mis en œuvre aux États-Unis, au Canada et en Australie au cours des 30 dernières années. Malheureusement, un grand nombre des résultats des programmes généraux ont été décevants. Même s'il y a peu de documentation sur les programmes relatifs au marché du travail et à la formation professionnelle destinés expressément aux peuples autochtones, de nombreuses leçons tirées des programmes généraux présentent un intérêt direct pour les décideurs et les concepteurs de programmes autochtones lorsqu'il s'agit d'élaborer de nouveaux programmes ou de nouvelles initiatives.

De nombreux peuples autochtones vivent en milieu urbain et font face aux mêmes perspectives économiques austères, aux mêmes problèmes sociaux et aux mêmes problèmes de logement que les groupes minoritaires vivant dans les «ghettos» des villes nord-américaines. Au Canada, il se peut que la situation des peuples autochtones dans les réserves soit différente, mais il n'existe aucune étude longitudinale exhaustive dont on pourrait tirer des enseignements. Même si les collectivités autochtones et les provinces se sont vu confier la responsabilité du développement du marché du travail, elles n'en doivent pas moins encore respecter les obligations légales et les lignes directrices stratégiques imposées par les programmes fédéraux. En fait, elles sont souvent en position de mettre en œuvre les programmes généraux.

Voici certaines leçons particulières qu'on peut tirer de la littérature sur l'emploi et la formation :

- Les programmes d'emploi et de formation axés sur la formation en classe, la formation en cours d'emploi et l'acquisition d'aptitudes fonctionnelles ont eu des répercussions minimes sur la capacité de gains et de conservation de l'emploi et ne réduisent pas la dépendance envers l'aide sociale.

- Les interventions à court terme n'empêchent pas les participants de se tourner à nouveau vers l'aide sociale après avoir travaillé pendant quelques mois, particulièrement en période de récession.

- Les caractéristiques de l'individu sont des facteurs essentiels de la réussite. C'est particulièrement le cas de leur «préparation à l'emploi», déterminée par leur niveau d'instruction et leur expérience de travail avant les interventions et la période d'aide sociale.

- La gestion individuelle de cas qui englobe tous les aspects des déficits sociaux, déficits en matière de santé et déficits éducationnels de l'individu semble prometteuse; cependant, les répercussions financières de tels programmes sont importantes.

- Une formation qui répond aux exigences particulières de l'emploi est efficace, tandis qu'une formation en bloc (formation générale en classe) qui ne répond pas aux besoins des collectivités et du marché du travail autochtones ne le sera peut-être pas. Il existe une exception, à savoir le rattrapage scolaire essentiel dont les travailleurs ont besoin pour accéder à des postes de plus haute technologie.

3.2 L'éducation formelle est l'un des éléments clés de l'employabilité

La littérature démontre que l'acquisition de compétences à court terme ne compense pas une piètre éducation formelle. Les déficits en matière de lecture, d'écriture et de calcul doivent être comblés avant l'inscription à des programmes d'emploi et de formation. Il est capital d'empêcher le décrochage au secondaire. On peut en déduire que les programmes destinés aux jeunes jouent un rôle critique. Des liens entre l'école et l'apprentissage d'un métier/ la formation professionnelle sont également essentiels, et les partenariats avec les gouvernements provinciaux jouent un rôle de premier plan dans la planification des programmes de formation.

3.3 Une formation liée aux débouchés est efficace

Des études américaines montrent que la formation interne offerte par le secteur privé est plus efficace que la formation offerte par le secteur public. Le succès est calculé en fonction du nombre de stagiaires qui sont en mesure de conserver leur emploi et de chercher de nouveaux emplois ou d'entamer un cheminement de carrière. Les évaluations individuelles montrent que les partenariats entre le gouvernement et les entreprises pour la prestation de programmes de formation se sont également révélés efficaces. Cependant, la conception et la mise en œuvre doivent être fait avec soin. Naturellement, les employeurs se concentrent sur les besoins de leur entreprise, et non pas sur les besoins à plus long terme de l'employé. Ils sont susceptibles d'axer la formation sur les compétences que nécessite expressément l'emploi. Un revirement économique peut se traduire par des licenciements et il se peut que les travailleurs se tournent à nouveau vers l'aide sociale. La même situation se produit en ce qui concerne les subventions salariales; souvent, l'emploi prend fin en même temps que le programme de subventions.

Les personnes-ressources interrogées ont également souligné l'importance d'établir des liens entre les occasions d'emploi et la formation. Elles ont fait remarquer que dans le passé, le gouvernement fédéral avait acheté, pour les clients autochtones (et d'autres clients), des blocs de formation dans des établissements d'enseignement ou auprès d'entrepreneurs en formation. Par exemple, cela peut produire des chômeurs qui ont reçu une formation en coiffure dans une petite ville et qui font la concurrence aux entreprises existantes. Avant la stratégie *Les chemins de la réussite*, les programmes généraux tenaient très peu compte des besoins de l'individu, de la collectivité et du marché du travail, et ne prévoyaient pas grand-chose pour empêcher le déplacement d'entreprises et de travailleurs existants. Des examens à mi-parcours des *ententes bilatérales régionales* de DRHC montrent que les programmes relevant du contrôle des peuples autochtones assurent la flexibilité nécessaire pour acheter et concevoir des cours répondant aux besoins des individus et des collectivités.

3.4 Une formation pour les travailleurs mis à pied

On offre des programmes de formation aux travailleurs saisonniers et aux travailleurs licenciés (par suite d'une restructuration de l'industrie). Les programmes à l'intention des travailleurs déplacés

ont réussi à augmenter le revenu des participants dans des proportions limitées mais statistiquement significatives; cependant, leurs répercussions sur l'ensemble des paiements d'aide sociale sont faibles. De tels programmes affichent des résultats légèrement meilleurs que ceux de la formation destinée aux personnes handicapées, car les travailleurs ont habituellement une éducation formelle raisonnable et sont mieux en mesure de s'adapter aux transformations du marché du travail. Une aide simple en matière de recherche d'emploi pourrait leur profiter.

Il y a peu de travailleurs autochtones qui sont déplacés par les restructurations industrielles. Cependant, à mesure que les niveaux d'éducation de base augmentent et que les travailleurs autochtones dans les centres urbains ou à proximité commencent à travailler dans des secteurs industriels, ces facteurs s'appliqueront également à eux. Une éducation formelle solide est un élément critique lorsqu'il s'agit d'aider les travailleurs, autochtones et non autochtones, à préserver leur indépendance économique.

3.5 La transition entre le bien-être social et le travail

Les programmes qui exigent que les assistés sociaux participent à des activités de recherche d'emploi, de «travail obligatoire» (travail non rémunéré ou services communautaires) ou encore d'emploi et de formation sont courants parmi les stratégies de réforme de l'aide sociale. De tels programmes visent souvent les parents seuls. Dans certains centres urbains de l'ouest, une proportion significative de leur clientèle est d'origine autochtone (par exemple *Se prendre en main!* à Winnipeg). À mesure que les provinces resserrent les critères d'admissibilité à l'aide sociale, toutes les personnes autochtones qui veulent avoir accès à ce genre de soutien dans les grandes villes en subiront le contrecoup. La situation est différente dans les réserves, qui relèvent de la compétence fédérale, mais les autorités autochtones et fédérales pourront elles aussi adopter des initiatives de transition de l'aide sociale au travail si elles se révèlent efficaces ailleurs.

Voici certaines des leçons à tirer des programmes de transition de l'aide sociale au travail :

- Des augmentations minimes du revenu ne se sont pas révélées des incitatifs suffisants pour réduire la dépendance globale envers l'aide sociale. Les salaires sont trop faibles et ne se comparent pas à ce que les clients peuvent obtenir de l'aide sociale;

- Les partenariats entre les employeurs et les fournisseurs de services de formation servent souvent à constituer un bassin de travailleurs mal rémunérés. De telles approches peuvent fonctionner temporairement, mais leur efficacité à long terme n'a pas encore été démontrée.

3.6 La transition entre l'école et le monde du travail

Les programmes de transition entre l'école et le monde du travail établissent des liens entre l'apprentissage d'un métier et la formation professionnelle d'une part et le programme scolaire ordinaire d'autre part, et comprennent des activités de préparation à l'emploi, des stages en emploi et des programmes d'été pour les étudiants. Les étudiants qui participent à ces programmes sont plus susceptibles d'investir dans des études reliées à leur emploi lorsqu'ils ont trouvé du travail. Diverses collectivités autochtones ont reconnu l'importance de tels programmes. L'exemple le plus notable en est celui de la *"Federation of Saskatchewan Indian Nations"*, qui a intégré un programme de transition entre l'école et le monde du travail à sa stratégie destinée aux jeunes.

3.7 Sommaire

La principale leçon à tirer de la formation axée sur le marché du travail s'applique autant à la population autochtone qu'à la population non autochtone. Une éducation formelle constitue la base de la formation et du recyclage axés sur l'emploi. À cette fin, les initiatives les plus importantes sont les suivantes :

- prévenir le décrochage scolaire prématuré;
- intégrer des perspectives axées sur l'apprentissage d'un métier et la formation professionnelle dès le secondaire;
- améliorer les compétences en matière de lecture, d'écriture et de calcul des personnes qui n'ont pas d'éducation de base.

Offrir de la formation professionnelle aux personnes ayant une base scolaire faible peut représenter une solution de rechange temporaire au chômage, mais se révélera rarement rentable à long terme.

4. Les leçons tirées des politiques, programmes et services de développement économique

Sommaire des principales leçons

- L'exercice du pouvoir et la création de mécanismes de reddition des comptes sont des conditions préalables au développement économique communautaire.
- Il est essentiel de séparer la politique et les affaires si on veut favoriser le développement économique.
- La culture de la collectivité autochtone doit être intégrée à sa vision économique de succès.
- De solides capacités et réseaux organisationnels sont essentiels pour le développement économique communautaire.
- Les institutions communautaires doivent être en mesure de participer à des partenariats, à des coentreprises et à des activités de partage des risques avec des collectivités principalement non autochtones.

Une leçon claire ressort des programmes des 30 dernières années : sans débouchés, la formation ne rime à rien. Pour accroître l'emploi, il faut un vaste programme de développement économique au niveau régional et communautaire. Il ressort un message d'optimisme de la littérature. Un grand nombre des collectivités autochtones du Canada comprennent les facteurs qui stimulent l'activité économique et s'efforcent de reproduire les conditions favorables à la croissance.

Chaque collectivité est différente et les modèles de réussite varient à l'échelle du pays. Comme dans le cas d'autres collectivités, la réussite est inégale, et ce ne sont pas toutes les collectivités qui connaîtront le succès.

La notion de «collectivité» est vaste et il faut faire la distinction entre les collectivités à l'extérieur des réserves et dans les réserves, les collectivités en milieu urbain, les collectivités inuit et les collectivités métisses. Cette distinction a des répercussions fondamentales sur la façon dont chaque collectivité (à titre individuel) définit le leadership et l'exercice du pouvoir. Par le biais des institutions qu'elle met sur pied, chaque collectivité influence l'approche du développement économique qui répond le mieux à ses besoins.

4.1 L'exercice du pouvoir est essentiel au développement économique

Les collectivités autochtones doivent :

- ***harmoniser leur propre culture avec l'exercice du pouvoir***
- ***faire la distinction entre les affaires et la politique***
- ***faire du commerce avec l'extérieur***
- ***disposer de main-d'œuvre ou de ressources naturelles et en assurer le contrôle.***

Beaucoup de travaux ont été réalisés sur l'exercice du pouvoir par les peuples autochtones au Canada et aux États-Unis. Cornell et Kalt, qui sont à l'avant-garde des travaux d'analyse du développement économique autochtone aux États-Unis, ont relevé quatre conditions qui :

> *ensemble, constituent un ensemble de conditions nécessaires et suffisantes pour assurer un développement économique réel dans une réserve :(1) une harmonisation culturelle avec les institutions formelles; (2) un système formel de gouvernement qui assure la séparation des pouvoirs; (3) la volonté de se spécialiser et de faire des échanges «internationaux» avec des économies de l'extérieur de la réserve; (4) une base modeste de main-d'œuvre ou de ressources naturelles.*

Cornell (1997) fait remarquer que l'élément essentiel du développement autochtone est l'exercice autonome du pouvoir. Ce concept renvoie à la création d'une série d'institutions communautaires conçues de façon à offrir aux membres de la collectivité la capacité de contrôler leur propre développement. Il ne faut pas le confondre avec l'autonomie gouvernementale.

Trois conditions de l'exercice du pouvoir favorisent le développement économique:

- ***un contrôle sur la conception et la mise en œuvre des programmes et des services***
- ***des institutions stables et responsables qui font la distinction entre la politique et les affaires***
- ***des institutions qui reposent sur les traditions culturelles.***

Cornell affirme que le développement économique dans les réserves dépend de trois aspects de l'exercice du pouvoir :

- Premièrement, on retrouve la souveraineté «de fait», c'est-à-dire que les peuples autochtones exercent un contrôle véritable sur leurs propres affaires. Les collectivités autochtones doivent assumer la responsabilité de la conception, de la prestation et du contrôle des mécanismes de prestation, dans leur propre intérêt et dans celui des membres de la tribu. Les organismes gouvernementaux ont des mandats différents et sont de l'extérieur de la collectivité; ils ne sont donc pas en mesure de s'en charger efficacement. C'est uniquement lorsque le décideur doit assumer les conséquences de ses décisions que les choix sont les plus éclairés.

  Cornell précise que l'exercice autonome du pouvoir ne signifie pas l'exclusion d'autres gouvernements. Chaque gouvernement souverain doit entretenir des relations avec d'autres paliers de gouvernement. Un système efficace d'exercice autonome du pouvoir chez les peuples autochtones doit avoir des relations avec d'autres gouvernements et entretenir les relations

intergouvernementales nécessaires pour prévoir la fourniture de services économiques et sociaux.

- Deuxièmement, il ne suffit pas d'avoir les droits et les pouvoirs inhérents de l'exercice autonome du pouvoir. Il faut également des institutions et des processus qui permettent de régler les différends et de faire respecter des contrats appropriés, compte tenu de la situation de la bande. Cela suppose que :

  - La politique soit séparée des affaires. La planification communautaire à long terme doit être confiée à des conseils de régie; mais du point de vue des affaires, ce sont des conseils indépendants (et qui doivent rendre des comptes) qui assurent la gestion de l'entreprise. Lorsque les décisions communautaires reflètent les intérêts particuliers d'un groupe restreint, les risques associés aux affaires augmentent considérablement et peuvent finir par étouffer l'entrepreneuriat et la croissance économique.

    L'étude a constaté que les collectivités autochtones prospères font une distinction entre les affaires et la politique en créant des sociétés de développement dotées d'un conseil indépendant. Dans le cadre d'une évaluation de la composante Industrie Canada de la SCDEA, les entreprises privées dans les collectivités autochtones affichaient un meilleur rendement que les entreprises appartenant à la collectivité. De plus, les personnes-ressources d'origine autochtone que nous avons interviewées nous ont dit que les centres d'amitié autochtones fonctionnent mieux lorsque la gestion n'en relève pas de groupes politiques.

    Un leadership créatif et efficace est la clé du développement économique et repose lui-même sur l'exercice autonome de pouvoir.

  - Les mécanismes de règlement des différends doivent être distincts des processus politiques. Si les tribunaux sont contrôlés par des instances politiques, la prise de risque en sera découragée et les coentreprises, le financement et les partenariats avec des entreprises de l'extérieur seront limités.

  - Le développement communautaire autochtone doit reposer sur une fonction professionnelle efficace.

  - La stabilité du financement et l'élaboration de programmes à plus long terme sont importants. La Commission royale sur les peuples autochtones et les participants à l'étude bilan ont fait remarquer l'importance d'un financement stable qui permet d'assurer la planification et la mise en œuvre et également d'apporter des changements selon les leçons tirées de l'expérience.

- Troisièmement, les institutions de l'exercice autonome du pouvoir doivent reposer sur les traditions culturelles de la collectivité

individuelle. Chaque collectivité doit mettre sur pied son propre gouvernement qui saura conserver l'allégeance du peuple gouverné.

Les études de cas citées dans la littérature canadienne illustrent très bien de tels principes. Un leadership autochtone progressif et la création d'entreprises de développement économique indépendantes sont deux éléments essentiels. Il est également important d'accorder de l'attention à la gestion financière afin d'inspirer une grande confiance à des organismes de l'extérieur comme les bailleurs de fonds du secteur privé et les gouvernements.

4.2 Les facteurs qui influencent le développement économique communautaire

Les ouvrages que nous avons examinés définissent plusieurs conditions essentielles au développement économique local :

- Le leadership local (des leaders du monde des affaires et de la collectivité) est essentiel, de même que la présence d'associations d'affaires disposées à prendre la tête de file pour promouvoir la croissance.

- Le degré de délégation de pouvoirs doit être proportionnel à la capacité de la collectivité. Les structures communautaires doivent être en mesure de gérer les programmes offerts par les gouvernements nationaux et régionaux.

- Le développement économique doit être fait dans un environnement prospère; en d'autres mots, *le succès engendre le succès.* De la même façon, la stagnation crée une inertie qu'il est difficile de surmonter.

- Des partenariats entre les collectivités autochtones et d'autres paliers de gouvernement ainsi que le secteur privé sont importants pour exploiter des débouchés économiques.

- Les collectivités qui ont peu de ressources ou qui sont désavantagées sur le plan géographique n'ont pas obtenu de bons résultats. Il s'agit d'un élément important qui montre qu'un minimum de ressources ou d'autres avantages économiques est essentiel.

- Il est efficace de conjuguer le développement économique et le développement des ressources humaines. Une approche consiste à aider les entreprises, par le biais des subventions salariales, à offrir un service particulier et à créer une main-d'œuvre qualifiée. Cependant, de telles subventions à elles seules ne sont pas

suffisantes et il faut les intégrer à d'autres politiques à l'appui du développement de l'entreprise et du développement économique.

4.3 L'entrepreneuriat est essentiel dans la collectivité

La création des conditions favorables à l'entrepreneuriat est une manifestation de modalités efficaces d'exercice autonome du pouvoir. De récents ouvrages publiés au sujet du développement économique communautaire en ont donné des exemples au Canada et aux États-Unis. De telles collectivités ont su créer les conditions spécifiques qui favorisent le développement économique, même lorsqu'elles avaient peu d'avantages naturels apparents.

L'expression «communauté entrepreneuriale» englobe des caractéristiques particulières de la collectivité, notamment :

- Une attitude ou une imagination entrepreneuriale qui permet de visualiser la façon dont les ressources existantes peuvent être mises en valeur pour créer de nouveaux débouchés économiques. L'écotourisme dans les régions éloignées en est un excellent exemple. Auparavant, on pouvait facilement penser de ces collectivités qu'elles n'avaient guère de potentiel économique. Aujourd'hui, les paysages naturels et la faune deviennent un nouveau secteur d'activité économique.

- Il existe une perspective holistique selon laquelle le leadership peut s'inspirer d'un vaste plan pour attirer et retenir des entreprises qui respectent les valeurs communautaires. Par exemple, des programmes communautaires de services adaptés intègrent les diverses entreprises de l'hospitalité à une stratégie d'écotourisme.

- Des mesures de ciblage permettent de veiller à ce que le développement soit conforme à l'activité existante. Encore ici, si on prend l'exemple de l'industrie de l'écotourisme, des services de soutien aux entreprises culturelles peuvent susciter d'importantes synergies dans le cadre d'une stratégie globale de développement économique.

- Un partenariat efficace entre le secteur privé et le secteur public est fondamental.

Il existe une différence entre les programmes destinés aux travailleurs indépendants et les programmes destinés aux entrepreneurs. Ces derniers reposent sur le savoir-faire, le capital et la gestion des employés. Les programmes qui ont pour objet de financer des individus n'ayant aucune compétence préalable en matière

entrepreneuriale ne créeront pas nécessairement des entrepreneurs. L'entrepreneuriat qui est manifeste dans les entreprises créées dans les collectivités autochtones prospères ne ressemble guère à la formation en atelier si populaire aujourd'hui. Les ouvrages publiés sur les collectivités autochtones prospères montrent clairement que l'esprit d'entrepreneuriat apparaît lorsque les conditions sont propices. Un leadership efficace, des institutions saines et intègres et de solides relations d'affaires sont nécessaires pour favoriser ces conditions propices. Sans elles, la formation ne saurait se traduire par la création de nouvelles entreprises qui emploieront les travailleurs.

4.4 Le développement des capacités doit être une priorité

L'expression «développement des capacités» est vaste et comporte toute une gamme d'aptitudes en matière d'administration et d'affaires, ainsi que de compétences techniques et bureaucratiques. Le concept comprend les éléments suivants :

- la création d'infrastructures (humaines et physiques);
- la conception de processus politiques axés sur la planification à long terme;
- des mesures pour favoriser des milieux d'affaires efficaces et progressifs;
- la mise sur pied de services aux entreprises (services juridiques, recherche, comptabilité) pour appuyer les relations externes avec des entreprises et des gouvernements de l'extérieur;
- la création d'une «fonction publique» efficace;
- des mesures pour susciter un consensus sur une croissance conforme aux valeurs traditionnelles de la collectivité;
- l'intégration du patrimoine culturel et des traditions culturelles dans la vision communautaire à long terme.

Comme le développement des capacités est une priorité du plan d'action *Rassembler nos forces*, les ministères fédéraux veulent lancer diverses initiatives pour le promouvoir. En même temps, des activités comme la formation professionnelle, le partage de l'information et les réseaux de consultation à elles seules ne suffiront pas à le susciter. Il doit exister d'autres conditions, par exemple des institutions solides et stables.

5. Autres champs de recherche

Un examen des études antérieures et des discussions avec les organisations autochtones font ressortir divers domaines où il y aurait lieu de poursuivre les recherches.

- Il y a peu d'information de nature évaluative sur les programmes et les politiques destinés aux peuples autochtones en milieu urbain au Canada. On estime que la proportion de la population autochtone qui vit dans les centres urbains peut atteindre jusqu'à 70 %, mais les programmes qui lui sont destinés reçoivent un financement limité. Il faut examiner les systèmes de prestation des programmes destinés aux peuples autochtones en milieu urbain et la façon dont ils s'intègrent à d'autres services. Cette information est vitale, car les autorités fédérales et provinciales vont de l'avant et implantent des stratégies visant les peuples autochtones en milieu urbain.

- Il faut réaliser des études longitudinales qui permettront de suivre l'efficacité des programmes d'emploi et de formation axés sur les peuples autochtones au Canada. Les organisations autochtones s'intéressent à ce genre d'information, qui met l'accent sur les points forts des programmes et les améliorations à y apporter, et qui orientera leur participation future.

- Les personnes-ressources d'origine autochtone que nous avons interviewées convenaient que l'éducation est importante pour renforcer la capacité des jeunes de se trouver et de conserver un emploi, mais elles ont également exprimé une certaine frustration à ce sujet. Il ne suffit pas d'encourager les jeunes à rester à l'école. Les personnes-ressources sont convaincues que d'autres facteurs (par exemple, des invalidités, des problèmes sociaux) empêchent les jeunes autochtones d'acquérir une éducation adéquate. Par exemple, si on ignore un enfant sous prétexte qu'il est lent, cet enfant, lorsqu'il atteindra l'âge adulte, sera considéré par le système fédéral (autochtone) comme un adulte qui a besoin de formation. À ce moment-là, il en coûtera très cher, et il pourra même être trop tard, pour régler le problème.

- L'étude reconnaît de nombreuses collectivités autochtones prospères et de nombreux partenariats de travail efficaces entre différents paliers de gouvernement et parmi des organisations autochtones. Les organisations autochtones en milieu urbain étaient plus susceptibles de mettre l'accent sur les partenariats entre la municipalité, la province et des organismes privés. Même s'il existe de nombreuses études de cas indépendantes et informelles qui ont porté sur des partenariats communautaires, il est important d'analyser les meilleures pratiques, les défis et les enseignements à en tirer, afin de les partager avec l'ensemble des collectivités.

Parmi les autres champs de recherche à envisager, on retrouve les suivants:

- ***Les besoins en matière de programmes destinés aux peuples autochtones dans les centres urbains***
- ***des études longitudinales pour faire le suivi des résultats à long terme***
- ***la façon dont les systèmes d'éducation répondent aux besoins des jeunes autochtones***

Autres champs d'étude :

- ***les partenariats efficaces***
- ***les moyens d'intégrer ces leçons à un examen des ententes bilatérales régionales de DRHC***
- ***des modèles de rendement qui tiennent compte des valeurs culturelles.***

- Les organisations autochtones et le personnel ministériel de DRHC ont mentionné diverses préoccupations en ce qui concerne les ententes bilatérales régionales. Les organisations autochtones, particulièrement les associations métisses et les associations urbaines, ont déclaré qu'en vertu de la stratégie *Les chemins de la réussite*, les organisations autochtones avaient chacune une voix au sein de la Commission nationale de gestion autochtone et avaient participé à la cogestion de programmes avec le gouvernement fédéral. Elles sont d'avis que les ententes bilatérales régionales ont décentralisé le processus, ce qui a amené le gouvernement fédéral à traiter avec les collectivités à titre individuel, de sorte que le partage de l'information et le développement des capacités sont plus difficiles. Nous avons transmis ces observations à DRHC, qui est actuellement en train d'évaluer les ententes bilatérales régionales.

- Certaines personnes-ressources autochtones sont d'avis qu'on a tort de recourir à des critères étroits pour évaluer des programmes de formation ou de développement des entreprises et en mesurer le succès. Par exemple, il se peut qu'un client ait suivi un cours et ait échoué. Dans les rapports transmis au gouvernement fédéral, cela n'est pas considéré comme une réussite. Cependant, si le fait d'avoir participé au cours renforce l'estime de soi du client et lui permet de poursuivre son apprentissage et sa formation, le cours a en fait été couronné de succès. L'ancien modèle à lui seul ne reflétera pas les objectifs autochtones et il faut une perspective plus vaste.